



לקראת רפורמה במינהל הציבורי יותר אחריות ציבורית ולכידות חברתית

(נספח: הצעת חוק יסוד: שירות המדינה, ניסוח: פרופ' (עו"ד) אסף מדיני)¹
יוני 2015

מרבית הבעיות שמאפיינות את המנהל הציבורי בישראל כמו גם את המכשולים המוצבים בדרכה של רפורמה יסודית נובעים מתפיסה לקויה של מושג האחריות הציבורית על היבטיה השונים ואף היעדרה המוחלט של אחריות ציבורית בחלקים נרחבים של המערכת הפוליטית והמנהלית. יתר על כן, חלקים משמעותיים מהרפורמות היסודיות המוצעות הינם למעשה יצירת כלים להגברת האחריות הציבורית ומכאן שראוי להתמקד במושג זה כנקודת מוצא להבראת המנהל הציבורי. ההנחה בבסיס מסמך זה היא כי מנהל ציבורי מרכזי או מקומי המבצע את המדיניות לשביעות רצון האזרחים, מבטא אמון ציבורי גבוה המקדם לכידות גבוהה של ציבור האזרחים וחוסן חברתי. באופן זה גם מדיניות כושלת לפתרון בעיה ציבורית תתאפיין בתהליך למידה של השחקנים השונים, מונחה שיקולים של הטווח הארוך, חיזוק מאפיינים של דמוקרטיה מהותית וקידום זכויות אדם.

מרבית ההצעות כיום מדגישות בעיקר את הפן האובייקטיבי/נורמטיבי של תהליך תכנון המדיניות והשינוי המוסדי הנחוץ. פן הישימות/בציעות (feasibility) פחות מודגש. נדמה כי ההתייחסות אליו הינה כאל נדבך טריוויאלי בתוך הכותרת של חסמים וכשלים ולא כך הוא. המיקוד ביישום מחייב מיפוי של השחקנים השונים וסוכני השינוי שאימוצם את הרפורמה יבטא את ישימותה הלכה למעשה. יתר על כן, מאפיין התרבות הפוליטית כחסם לא פורמאלי בפני יישום רפורמה מקיפה לא מקבל מקום מרכזי. בניר זה נסביר שהתרבות הפוליטית בישראל מאופיינת ביוזמות חד-צדדיות ופוליטיקה אלטרנטיבית שמלוות באי מתן כבוד לחוק, ומשום שרפורמה יסודית צפויה לסתור באופן מהותי תרבות זו, תהליך היישום יהיה בהכרח מעוות. יישום הרפורמה מחייב נטרול התרבות הפוליטית הזו או לחילופין מינוף חיובי שלה. תהליך זה ייעשה באמצעות יצירת מנגנונים לחיזוק האחריות הציבורית.

¹ פרופסור (עו"ד) אסף מדיני הוא מומחה לממשל, מדיניות ציבורית ומשפט ציבורי המלמד בבית"ס לממשל וחברה, האקדמית של תל-אביב-יפו ובבית"ס לממשל דיפלומטיה ואסטרטגיה הבינתחומי הרצליה. מחקריו עוסקים במדיניות ציבורית, משפט ופוליטיקה, כלכלה פוליטית, תורת הבחירה החברתית, זכויות אדם, רפורמות ושינויים מוסדיים. כתב שמונה ספרים בתחומי התמחותו ביניהם:

The Anatomy of Human Rights in Israel, Constitutional Rhetoric and State Practice (Cambridge University Press, 2014);

(זוכה פרס הספר המצטיין, האגודה הישראלית למדע המדינה, 2015)

The Israeli Supreme Court and The Human Rights Revolution, Courts as Agenda Setters, (Cambridge University Press 2011)

אסף שימש כחוקר אורח באוניברסיטת וושינגטון שבסיינט לואיס ארה"ב, באוניברסיטת ברקלי שבקליפורניה ארה"ב, אוניברסיטת בולוניה באיטליה ובאוניברסיטת אוקספורד שבאנגליה.

נייד: 054-4898478 אימייל: assafmei@mta.ac.il

בכל הקשור להגברת האחריות הציבורית בתוך המערכות הציבוריות – קרי, בין פוליטיקאים לבירוקרטים ובתוך המערכת הביורוקרטית – ראוי בשלב הראשון לאמץ היבטים מסוימים מהמודל הבריטי, וליתר דיוק, ניהול הדיווח הקיים ביחס לסוכנויות הביצוע. בהקשר הישראלי הדבר ידרוש הגדרת יחידות ביצוע עליהן תוטל חובת דיווח לממשלה ולפרלמנט. נדמה כי המודל הישראלי הקיים לפיו המנכ"ל מהווה את ראש יחידת הביצוע הנ"ל הוא מתאים אך ההתייחסות אל המנכ"ל כאל יחידת ביצוע האחראי והמדווח לשר ולכנסת לא קיימת כלל ומן הראוי להסדיר זאת. בצד זה מן הראוי לקדם יחידת סמך עליה תוטל האחריות לבחון דיווחיות מקום שיש כשלים ולוודא מידת התיקון של כשלים אלה. יחידת הסמך בנציבות שירות המדינה העוסקת בבקרה יכולה לשמש כפלטפורמה ליחידה שכזו. כמו כן מן הראוי כי בצד חובת הדיווח ימוסד הליך של קביעת מדיניות ברורה תוכניות ויעדים על יד הממשלה ושריה במשרדים השונים. העבודות שנעשו ביחידת הסמך שבנציבות שירות המדינה האגף למצוינות ואיכות יכולים לשמש פלטפורמה לכך. יתר על כן מן הראוי לקדם בצד השינוי המבני גם מערכת אכיפתית ומשמעתית הולמת. פלטפורמה בעניין זה קיימת בחוק השירות משמעת ובעבודת ועדת קרמניצר המיושמת נכון להיום במשרדי הנציבות. הדבר מחייב התאמה של עבירות המשמעת לכשלי הדיווח השונים. בולט מאוד הוא העדרו של חוק יסודי: שירות המדינה וחוק שירות המדינה ואולם ההיתכנות לכך היא לא ברורה פוליטית. (מצ"ב טיוטת הצעת חוק יסודי: שירות המדינה לעיון).

מודל האחריות הציבורית המוצע להלן, משקף את ההתפתחות בלימוד תחום הניהול הציבורי החדש הן בעולם והן בישראל. נדמה כי חסמים מסוימים עליהם הצביעו גל-נור רוזנבלום ויראוני (1999) ניתנים יחסית לגישור כיום. נדמה, הלכה למעשה, כי עיקרי הרפורמה המבנית כפי שהוצעו בעבר וקיימים במרבית המדינות המפותחות, מקבלים ביטוי זוחל בישראל כפי שבא לאחרונה למשל, הדבר בעבודה המאומצת של מטה יישום הרפורמה לניהול ההון האנושי בנציבות שירות המדינה. הווה אומר, מתקיימת חשיבה בדבר הפרדה בין דרגי קביעת המדיניות ברמה המשרדית ממשלתית ובין יחידות הסמך הביצועיות המתנהלות בצורה עצמאית (אמנם לא בכל משרדי הממשלה אבל בחלק ניכר מהם דוגמת המשרד לביטחון פנים ומשרד האוצר). שינוי מוסדי נהוג זה מצביע על כך שההפרדה המוצעת בין משרדי הממשלה ובין יחידות הסמך הביצועיות ניתנת לעיכול הלכה למעשה. החסם העיקרי טמון בסמכויות העצומות המוענקות למשרד האוצר והשלוחות שלו בתוך כל יחידה ויחידה ביצועית כיום. נראה, כי חלון הזדמנויות עומד לפנינו וזאת בדמות ההכרזה הציבורית של מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, מר רענן דינור, על מיסוד הפרדה בין יחידות סמך ביצועיות ובין משרדי הממשלה והרפורמה לניהול ההון האנושי בנציבות שירות המדינה. עדין נותרנו עם הנציבות והגדרת תפקידה. נדמה כי למן תוכנית גלנור 1996 ועד היום עברה הנציבות תהליך למידה. במסגרתו פיתחה הלכה למעשה מספר יחידות סמך אשר יכולות בהחלט לשמש כפלטפורמה למבנה מודרני חדש הכולל בצד מבנה שמפריד בין יחידות מדיניות ליחידות ביצוע גם יחידות סמך המקיימות בקרה תוצאתית, דיווחיות, בחינת תוכניות איכות ומצוינות והתווית עקרונות. נדמה כי יחידות סמך אלה שיוכפפו לסמכותו של הנציב יכולים לספק את דרישות הנציבות ולהקהות את האימה שקיימת בקרב הביורוקרט משינוי מוסדי. סמכויות אלה יספקו את היוקרה הדרושה להנעת התהליך ולשימורו יותר מאשר הגבלת תפקיד הנציבות לניוד עובדים וכוח אדם. יתר על כן, על פי המודלים הקיימים בעולם ומודל האחריות הציבורית המוצע להלן, תמשיך הנציבות כפי עיקרי תוכנית גל-נור להאציל סמכויות כוח אדם למנכ"ל יחידת הסמך במקביל להקניית אחריות בפועל על מעשיו ופעולותיו.

מניין השנים שחלף מאז תוכנית גל-נור לימדו כי דפוסי דיווחיות קיימים הלכה למעשה. כמו כן נעשו ניסיונות לתקן מנגנוני משמעת בעקבות דוח ועדת קרמניצר. הקושי הוא היישום המזדחל והתוצאות הלא משביעות רצון וחוסר היכולת של שינויים אלה לתמרץ את המערכות לכיוון ניהול ציבורי חדש.

בנקודה זו נכנסת התרבות הפוליטית האלטרנטיבית שמערימה קשיים על אימוץ השינויים מצד אחד ומתמרצת את המערכת הפוליטית למינויים בלתי ראויים, חוסר אכיפה מספקת והתנגדות מרבית להצעות קודמות בדבר הסדרת כללי מינוי בכירים בשירות הציבורי, עד כי ועדת דורון (2006) אשר הוקמה במטרה ליצוק תוכן במיהות התפקידים הבכירים אשר ייחשבו כמינויי אמון הוקפאה.

היקף הדיווח שראוי להטיל על רשויות הציבור ראוי שיכלול דגש על התוצאות, דיווח במנגנון לא היררכי (כלומר דיווח אנכי ואופקי כאחד: גם לעמיתים ולא רק לממונים) תוך מתן שיקול דעת רב יותר בביצוע ודרישת רמת אחריות גבוהה יותר בהתאם, וכן הטלת חובת דיווח על אופן תיקון הכשלים שנתגלעו בפעילות הרשות השלטונית. זאת בצד פיתוח ערכים וכללי אתיקה בשירות הציבורי. ערכים שיכללו, בין היתר, הוגנות, יושר, צדק ונאמנות לציבור. כמו כן פיתוח מנגנון תיעוד ומעקב אחר עקביות המידע שדווח, מנגנון הפקת לקחים ומנגנון טיפול באנשים שנמצאו אחראיים לאי דיווח, דיווח כוזב/חלקי/חסר וכו'.

במרבית המדינות שבחרו לקדם רפורמות בממשל, הוקמו מרכזים ממשליים לניהול וביצוע מדיניות והוחל בדיווח מסודר אחר התקדמות בתחומים שונים. כך למשל, ארה"ב, בחרה לחוקק חוק מיוחד: חוק ביצועי השלטון ותוצאות פעולותיו 1993 (Government Performance and Results Act – GPRA) ובו הושם דגש על הגברת התמקדות בביצועי היחידות ומעקב אחריהן לאורך זמן, כאשר משרד ביקורת המדינה האמריקני General Accounting Office הופקד על ביצוע המשימה הזו. מדיניות הממשל הובילה להתפתחות מערכת תומכת של מכוני מחקר וייעוץ הפועלים עם הממשל ומול הממשל ומקדמים את ביצועי הממשל לטובת האזרחים. על אלה ניתן למנות למשל את The Performance Institute (<http://www.performanceweb.org>), כמו גם את הקואליציה לממשל מבצע The Government Performance Coalition (<http://www.govresults.com/index.html>) ופרסומים מחקריים ומקצועיים רבים כמו למשל

החיבור High-Performance Government - Structure, Leadership, Incentives מאת המומחים של מכון RAND Corporation.

בשנים האחרונות במסגרת הצטרפותה של ממשלת ישראל לשותפות הממשל הפתוח העולמית Open Government Partnership (OPG) שבראשות נשיא ארה"ב המכוונת לקידום שקיפות ומשילות בינלאומית, קיבלה על עצמה הממשלה לפעול בהתאם למפת הדרכים של השותפות, ולהתמקד ב-2 אתגרים (Grand Challenges) מרכזיים: שיפור השירות הממשלתי לציבור והגברת אמון הציבור במערכות הממשל. יוזמה זו מבורכת, עם זאת לא די בה. היכולת של ממשל לקדם באופן רציני פרויקט של ביצועי הממשל מחייב השקעה רבה יותר ומקיפה יותר של משאבים ומסגרת מבנית תומכת ביצועים. בהעדרה התרבות הארגונית הקיימת לא תשתנה ומבנה התמריצים ימשיך לבטא את רמת המשילות הקיימת.

עיקרי מודל לשירות ציבורי בישראל – לקראת אחריות ציבורית ולכידות ציבורית

הצורך ברפורמות מעמיקות במנהל הציבורי בישראל ברור. ועדות רבות פעלו בנושא במיוחד ועדת קוברסקי 1989. הצעות רבות הועלו הן מקרב מומחים אקדמיים והן מקרב המנהל הציבורי עצמו לרפורמה מקיפה במנהל הציבורי. אך התכניות אינן מבוצעות בפועל.

שלוש בעיות מרכזיות בחברה הישראלית ובמנהל הציבורי: חוסר יכולתה של הממשלה לקבל החלטות וליישמן באופן שיטתי ועקבי, תרבות פוליטית המאופיינת ביוזמות חד-צדדיות, פוליטיקה אלטרנטיבית וירידה מתמדת בכבוד לחוק, והעדפה של האינטרס האישי על פני האינטרס הציבורי.

יש למסד מודל למנהל ציבורי ראוי אשר יספק את המוצרים לשביעות רצון הציבור ויתמוך בעבודת הנבחרים. שימת דגש על הגדרה ברורה של תפקידים וגדרי אחריות, תיקון מחדלים ולמידה מטעויות.

עיקרי המודל יעוגנו בחוק שירות ציבורי מיוחד שיכלול את העיקרים הבאים:

משרדי הממשלה יוגדרו מחדש כיחידות מטה השר ויעסקו בעיצוב מדיניות. יוגדרו תחומי אחריות מנהל יחידת המטה שימונה פוליטית. מנהל המטה ידווח לכנסת.

הביצוע של המדיניות יופקד ביחידות סמך ביצועיות. בראש יחידת הסמך הביצועית יעמוד מנכ"ל יוגדרו לו תפקידי ביצוע וגדרי אחריות. המינוי מקצועי. מנכ"ל יחידת הסמך ידווח למשרד הממשלתי.

הפיקוח יופקד ב-3 יחידות סמך ביצועיות מיוחדות: יחידת סמך ביצועית שתעסוק בבקרה תוצאתית 2 יחידת סמך ביצועית שתעסוק בבקרה דיווחית ויחידת סמך ביצועית שתעסוק בבקרה תקציבית. בראש כל יחידת סמך יעמוד מנכ"ל. (מינוי מקצועי). בראש היחידות לבקרה תוצאתית ולדיווחיות יעמוד הנציב ובראש יחידת הסמך התקציבית יעמוד מבקר המדינה. יחידות אלה ידווחו ישירות לכנסת ולציבור.

תוקם יחידת סמך למצוינות ולאיכות. 3 בראש יחידת הסמך יעמוד מנכ"ל (מינוי מקצועי). היחידה תדווח לנציב.

תוקם יחידת סמך למשמעת. 4 בראש יחידת הסמך יעמוד מנכ"ל (מינוי מקצועי). היחידה תדווח לנציב. יוקם בית דין למשמעת. 5

² יחידת סמך זו תוקם על בסיס הפלטפורמה הקיימת כיום בנציבות שירות המדינה

³ יחידת סמך זו תוקם על בסיס הפלטפורמה הקיימת כיום בנציבות שירות המדינה

⁴ יחידת סמך זו תוקם על בסיס הפלטפורמה הקיימת כיום בנציבות שירות המדינה

קליטת עובדים וניהול העובדים

מנכ"ל יחידת הסמך יהא אחראי לקליטת העובדים

הנציב והמבקר ימונו על ידי הכנסת

מנכ"ל יחידת הסמך למצוינות ולאיכות ימונה על ידי הנציב.

מנכ"ל יחידת הסמך למשמעת ימונה על ידי הנציב.

הדרגות העליונות כולל המנכלים של יחידות הסמך יקראו סגל עובדי שירות המדינה הבכיר. ניהול הסגל הבכיר יהיה באחריות הנציב לרבות ניודם בתפקידים שונים.

הדרגות הנמוכות יקראו סגל עובדי שירות המדינה. הניהול של העובדים יהא בכפיפות לכל מנכ"ל יחידת סמך.

עובדי שירות המדינה יוכשרו בבית ספר מיוחד לניהול ומדיניות ציבורית

לוט הצעת חוק יסוד: שירות המדינה, ניסוח פרופ' אסף מידני, עו"ד:

שרותי משרד/הצעות חוק/_____

הכנסת העשרים

הצעת חוק של חברי הכנסת:

_____/פ

הצעת חוק יסוד: שירות המדינה

1. שירות המדינה הישראלי הינו ארגון א-פוליטי, הפועל באופן הוגן ומקצועי;
2. שירות המדינה הישראלי הינו שירות ציבורי בו החלטות העסקה מתקבלות על בסיס זכאות; קביעה המתייחסת להעסקה או לקידום מבוססת על זכאות באם:
 - א) מתבצעת הערכה להתאמה יחסית של המועמדים לתפקידים, תוך שימוש בתהליך בחירה תחרותי; וכן
 - ב) ההערכה מבוססת על היחס בין תכונות המועמדים הקשורות לעבודה לבין התכונות הנדרשות לביצוע התפקידים; וכן
 - ג) הערכה מתמקדת ביכולתם היחסית של המועמדים להשיג תוצאות הקשורות לתפקידים; וכן
 - ד) ההערכה מהווה שיקול עיקרי בקבלת ההחלטה.
3. שירות המדינה הישראלי מספק מקום עבודה נטול אפליה, מכיר בגיוון בקרב הציבור הישראלי אותו הוא משרת, ומפיק ממנו תועלת;
4. שירות המדינה הישראלי הוא בעל סטנדרט האתיקה הגבוה ביותר;
5. שירות המדינה הישראלי נושא באחריות לפעולותיו באופן גלוי, במסגרת תחומי האחריות המיניסטריאלית שלו בממשלה, לפרלמנט ולציבור הישראלי;
6. שירות המדינה הישראלי נענה לממשלה במתן מידע גלוי, כן, כולל, מדויק ובזמן הנכון, ובהחלת קווי המדיניות של הממשלה ותכניותיה;
7. שירות המדינה הישראלי מעניק שירותים באופן הוגן, ביעילות, באדיבות וללא משוא פנים כלפי הקהל הישראלי, ופועל ברגישות אל מול הגיוון בקרב הציבור הישראלי;
8. שירות המדינה הישראלי הוא בעל הנהגה מובחרת ממעלה ראשונה;
9. שירות המדינה הישראלי מבסס יחסי עבודה המעגנים בתוכם תקשורת, ייעוץ, שיתוף פעולה ומשוב מצד העובדים בנושאים המשפיעים על מקום העבודה שלהם;
10. שירות המדינה הישראלי מספק מקום עבודה הוגן, גמיש, בטוח ומתגמל;
11. שירות המדינה הישראלי מתמקד בהשגת תוצאות ובניהול ביצועים;
12. שירות המדינה הישראלי מקדם שוויון בעבודה;
13. שירות המדינה הישראלי מעניק הזדמנות שווה עבור כל חברי הקהילה המתאימים להגשת מועמדות לעבודה בין כתיב; וכן
14. שירות המדינה הישראלי הוא שירות בעל אוריינטציה לפיתוח קריירה, להגברת היעילות והאחדות במערכת הדמוקרטית של הממשלה הישראלית;
15. שירות המדינה הישראלי מספק מערכת הבוחנת באופן הוגן את תהליך קבלת ההחלטות לגבי עובדי שירות המדינה.
16. כנסת ישראל תחוקק את חוק שירות המדינה במטרה להקים ולנהל את השירות הציבורי הישראלי באופן שיבטיח יעילות של השירות הציבורי לטובת הממשלה, הכנסת והציבור הישראלי; לספק את המסגרת החוקית שתבטיח יעילות והוגנות בתעסוקה, בניהול והנהגה של העוסקים בשירות הציבורי; וכן להגדיר את הסמכויות, גדרי האחריות ואת התפקידים של ראשי יחידות הסמך, נציבות שירות המדינה והעומד בראשה; וכן לקבוע את הזכויות והחובות של העובדים

בשירות הציבורי.

17. השר הממונה מטעם הממשלה על שירות המדינה השר לשירות הציבורי. השר לשירות הציבורי יהא אחראי על ביצוע חוק שירות המדינה ויהא רשאי בהסכמת שר המשפטים ובאישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת לקבוע בתקנות כללים לביצוע חוק ישורת המדינה

18. אין בכוחן של תקנות שעת חירום לשנות חוק-יסוד זה, להפקיע זמנית את תוקפו או לקבוע בו תנאים.

19. אין לשנות חוק-יסוד זה אלא בחוק-יסוד שהתקבל ברוב של חברי הכנסת.

דברי הסבר

חוק זה בא להקים ולנהל את שירות המדינה הישראלי באופן שיבטיח יעילות של השירות הציבורי לטובת הממשלה, הכנסת והציבור הישראלי; לספק את המסגרת החוקית שתבטיח יעילות והוגנות בתעסוקה, בניהול והנהגה של העוסקים בשירות הציבורי; להגדיר את הסמכויות, גדר האחריות ואת התפקידים של ראשי יחידות הסמך, נציבות שירות המדינה והעומד בראשה; וכן לקבוע את הזכויות והחובות של העובדים בשירות הציבורי.

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום
